

2 Environment and EU

citation and similar papers at core.ac.uk

bro

Željka Kordej-De Villa*

Abstract

Accession to the EU is a strategic goal for Croatia. To achieve it, Croatia has to comply with many conditions, whereas environmental issues gain in importance. As a result of the overall process of harmonizing national legislation with the *environmental acquis communautaire*, better environmental quality is expected. This paper presents environmental issues in formal EU documents, as well as the Environment Action Program. After reviewing the state of environment in Croatia, the paper elaborates the main tasks in the association process, describes institutions and legislation, and financial requirements necessary for complying with the EU standards. Briefly, the paper also discusses the issue of subsidiarity on the EU level which is now very relevant.

Key words: EU, environmental policy, *environmental acquis communautaire*, subsidiarity, EU standards

JEL classification: Q58

* Željka Kordej-De Villa, Research Fellow, Institute of Economics, Zagreb.

2. Okoliš i pridruživanje EU

Željka Kordej-De Villa*

Sažetak

Pridruživanje EU strateški je cilj Hrvatske. Da bi to ostvarila mora udovoljiti mnogim uvjetima, među kojima su pitanja okoliša sve značajnija. Kao rezultat cjelokupnog procesa usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa stečevinama okoliša očekuje se i bolje stanje okoliša u Hrvatskoj. Ovaj rad razmatra zaštitu okoliša u dokumentima EU i analizira akcijske programe za zaštitu okoliša. Nakon pregleda stanja okoliša nastoji se odgovoriti na pitanje kakvi su zadaci u procesu približavanja, kakve bi trebale biti institucije i pravni propisi i konačno koliko je sredstava potrebno za udovoljavanje standardima EU. Ukratko se razmatra i pitanje supsidijarnosti koje je na razini EU vrlo značajno.

Ključne riječi: EU, politika zaštite okoliša, stečevine okoliša, supsidijarnost, standardi EU

JEL klasifikacija: Q58

* Željka Kordej-De Villa, znanstveni suradnik, Ekonomski institut, Zagreb.

1. Uvodno

Pridruživanje Europskoj Uniji (EU) za Hrvatsku je strateški prioritet. U procesu približavanja postavljaju se mnogobrojni uvjeti, među kojima pitanja okoliša postaju sve značajnija. To se objašnjava sve većom razlikom između razina zaštite okoliša u zemljama kandidatima i zemljama EU. Okvir i smjernice za usklađivanje predstavljaju tzv. "stečevine okoliša" (*environmental acquis communautaire*). Očekuje se da će i sam proces usklađivanja nacionalnog zakonodavstva, koji pretpostavlja i odgovarajući institucionalni kapacitet za provođenje promjena u skladu sa standardima EU, imati pozitivan učinak na kvalitetu okoliša. Ovaj rad prikazuje što sve Hrvatsku očekuje tijekom približavanja EU, te što je ona već učinila na svom putu.

U slijedećem odjeljku razmatra se pitanje zaštite okoliša u dokumentima EU, te se daje kratak pregled europskih akcijskih programa za zaštitu okoliša. U trećem odjeljku, nakon pregleda stanja okoliša, nastoji se odgovoriti na pitanje što Hrvatska treba činiti - odnosno kakve su institucije i propisi u području zaštite okoliša i što bi trebalo mijenjati. Koliko će nas to koštati iznosi se u četvrtom poglavlju. Peto poglavlje kratko se bavi supsidijarnošću koja postaje sve značajnije pitanje u EU. Šesto, zaključno poglavlje, iznosi neke osnovne nalaze cijelog rada.

2. Zaštita okoliša u dokumentima EU

Od trenutka stvaranja EU pa do danas mijenjao se njen odnos prema pitanjima okoliša, što je vidljivo i u njenim službenim dokumentima. Dugo se već propituje može li se uopće govoriti o europskoj politici zaštite okoliša. Mislimo da može, jer postoje neke bitne zajedničke odrednice. Prvo, postoji zajednički cilj, a to je sačuvati, zaštititi i unaprijediti kvalitetu okoliša u zemljama članicama. Politika nastoji promicati mjere na međunarodnoj razini kojima se rješavaju regionalni ili globalni problemi okoliša. Drugo, postoje zajednička načela politike zaštite okoliša. Politika se zasniva na načelu opreza i načelima koja nalažu da se provode preventivne aktivnosti, da se šteta za okoliš ispravi na samom izvoru i da onečišćivač plati. Treće, ustanovljen je zajednički postupak odlučivanja o politici

okoliša: EU donosi mjere, na osnovu odluke Vijeća, a na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom¹. Četvrto, Ugovorom o EU definiran je pravni okvir zaštite okoliša. Promjene stava prema okolišu i percipiranju važnosti problema okoliša mogu se izčitati iz Ugovora o EU.

Rimski ugovor iz 1957. godine nije imao niti jednu odredbu o politici zaštite okoliša. Ranih sedamdesetih godina prepoznata je prijetnja koju bi problemi okoliša mogli predstavljati za gospodarstvo EU. Tako je 1971. godine izrađen prvi detaljni plan o potrebi utvrđivanja politike zaštite okoliša na razini EU, a 1972. godine države članice sporazumjele su se o usvajanju politike okoliša prema kojoj se ekonomski rast mora ostvariti zajedno s poboljšanom kvalitetom i standardom življenja². Jedinstveni europski akt iz 1987. godine sadrži posebne odredbe o okolišu, a Maastrichtski ugovor iz 1992. godine eksplicitno spominje okoliš i promiče "načelo integracije". Amsterdamskim ugovorom iz 1997. godine još se osnažuje položaj okoliša u dokumentima EU i uvodi se pojam "visoke zaštite okoliša". Tim je ugovorom "održivi razvoj" dobio status jednog od ciljeva EU, dok je uvjetima zaštite okoliša dano veće značenje u drugim politikama EU, a posebno u kontekstu unutarnjeg tržišta. Nadalje, odredbe koje nekoj članici omogućavaju da primjenjuje strože propise od propisa EU postale su fleksibilnije³.

Na razvoj europske politike zaštite okoliša utjecala su prvenstveno pitanja povezana s prekograničnim onečišćenjem, kao i potreba za utvrđivanjem uvjeta za slobodnu trgovinu. Problemi okoliša na razini EU nastojali su se riješiti donošenjem i provedbom većeg broja akcijskih programa za okoliš, koji danas pokrivaju mnoga područja od klimatskih promjena pa do genetski modificiranih organizama.

¹ Postoje različite procedure odlučivanja ovisno o području. Tako Vijeće djeluje jednoglasno, nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, Gospodarskim i socijalnim odborom i Odborom regija, kad odlučuje o fiskalnim odredbama i odredbama koje se odnose na urbano i ruralno planiranje ili korištenje zemljišta (uz iznimku upravljanja otpadom i općih mjera) ili u pitanjima energetske politike. Vijeće djeluje prema proceduri s odlučivanja, kad usvaja opće programe djelovanja kojima se određuju prioritetni ciljevi.

² Črnjar (2002).

³ Samo da pobrojimo osnovne odredbe kojima se definira pitanje politike okoliša u Amsterdamskom ugovoru. Tako je u čl. 6 propisano integriranje zaštite okoliša u druge politike u cilju poticanja održivog razvika; čl. 174(1) utvrđuje ciljeve politike zaštite okoliša, a čl. 174(2) utvrđuje osnovna načela, uz napomenu da zemlje članice mogu utvrditi više standarde; čl. 95 propisuje potrebu "harmoniziranja" nacionalnih propisa i mjera.

U EU je trideset godina politike zaštite okoliša stvorilo složeni sustav nadzora nad okolišem⁴. Peti akcijski program za razdoblje 1992-1999. uveo je nove mjere i

naglasio potrebu za integriranjem politike okoliša i drugih sektorskih politika. Priroda je ovog novog programa drugačija, jer predstavlja okolišnu dimenziju šire strategije Unije za postizanje održivosti. Također on nastoji prepoznati ključne probleme okoliša i njihove pokretače. Integraciju okoliša u druge sektorske politike smatra mehanizmom koji će osigurati da druge politike učinkovito reagiraju na probleme okoliša.

Novi Šesti akcijski program⁶ utvrđuje ciljeve za razdoblje 2000-2010⁷. Iako je taj program usredotočen na aktivnosti koje bi se trebale odvijati na razini EU, on prepoznaje i aktivnosti koje su nužne na nacionalnim, regionalnim i lokalnim razinama i u pojedinim ekonomskim sektorima. Prilikom izbora tih aktivnosti u najvećoj je mogućoj mjeri uzeta u obzir razina harmonizacije i osiguravanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta EU. To uključuje ograničeni broj tematskih strategija u područjima u kojima samo "paket mjera" može dovesti do rezultata. Te tematske strategije utvrđuju glavni cilj i obuhvaćaju mjere za ostvarenje cilja na troškovno učinkovit način.

Nakon ocjene Petog akcijskog programa na razini EU prepoznata su četiri prioriteta područja: klimatske promjene, zaštita prirode i biološke raznolikosti, okoliš i zdravlje, te održivo upravljanje prirodnim resursima i otpad. Kako bi se problemi u tim područjima što učinkovitije riješili Šesti je akcijski program naglasio slijedeće elemente, odnosno predložio "strateške pristupe": unaprijediti provedbu, integrirati okoliš u ostale sektorske politike; osnažiti utjecaj i sudjelovanje javnosti.

⁴ Podrobnije o prva četiri akcijska programa za zaštitu okoliša EU vidjeti u Črničar (2002).

⁵ *Fifth Environmental Action Programme of the European Community (Towards Sustainability), Official Journal of the European Communities, 17.5.1993.*

⁶ *Sixth Environmental Action Programme of the European Community (Environment 2010: Our Future, Our Choice COM 2001; 31).*

⁷ *Program obuhvaća desetogodišnje razdoblje jer se procjenjuje da je to minimalno potrebno vrijeme za razvitak novih mjera, njihovo provođenje mjera i mjerenje učinaka, te mogućnost vrednovanja djelotvornosti tih mjera. U cilju praćenja napretka predviđa se i redovito objavljivanje indikatora provedbe, te njegova evaluacija i, ako je potrebno, revizija 2005.*

Ovdje je značajno istaknuti da će se taj program primjenjivati i na "proširenu" EU. Nove će članice i zemlje kandidati⁸ povećati broj stanovnika za oko 170 milijuna, površinu za oko 58 posto i donijet će sa sobom svoje lokalne probleme okoliša. Kako se ocjenjuje, EU ima jedno od najnaprednijih zakonodavstva okoliša na svijetu, stoga će zemlje kandidati i dugoročno imati koristi od prihvaćanja tog zakonodavstva⁹. I za zemlje kandidate i za pristupajuće zemlje prioritet je potpuno provođenje zakona i procesa. Prioritet bi se trebao dati provedbi okvirnih direktiva kao i tzv. "horizontalnog zakonodavstva". Ocjenjuje se da će za zemlje kandidate i pristupnice glavni izazovi biti u ostvarivanju "održivog razvitka", očuvanju javnog prijevoza¹⁰, prostornom uređenju¹¹ i senzibiliziranju javnosti za probleme okoliša¹².

3. Što moramo činiti?

Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU obavlja se u skladu s Planom provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji je donesen na temelju Zakona o potvrđivanju SSP¹³. Vlada je na osnovu toga donijela Nacionalni program RH za pridruživanje EU koji objedinjuje sve ciljeve i zadatke RH u provedbi SSP od usklađivanja zakonodavstva, gospodarskih reformi, funkcioniranja institucija zaduženih za primjenu prava, zaštite ljudskih

⁸ Misli se na deset novih članica, te Bugarsku, Rumunjsku i Tursku.

⁹ Uočavanje tih koristi ogleda se i u njihovoj odluci da se pridruže Europskoj agenciji za zaštitu okoliša i prije njihovog članstva u EU.

¹⁰ Danas u pristupajućim zemljama postoji bolja ravnoteža između javnog i privatnog prijevoza nego u EU, iako postoje problemi s nedostatnim ulaganjem u javni prijevoz. Trenutno u EU postoji mnogo inicijativa za poticanje željezničkog i riječnog prometa.

¹¹ Misli se prvenstveno na urbano planiranje, te bolji nadzor nad ekspanzijom gradova. U praksi to prvenstveno znači obnavljanje urbanih prostora, a ne izgradnju novih naselja.

¹² To će zahtijevati dijalog s državnom upravom u zemljama kandidatima i suradnju s NVU i poslovnom zajednicom.

¹³ Narodne novine - Međunarodni ugovor 14/01.

prava i regionalne politike. Područje okoliša bit će uključeno u Nacionalni program za priključivanje EU u 2004. godini¹⁴.

Uvođenje (transpozicija) pravnih stečevina EU u području zaštite okoliša u nacionalno zakonodavstvo jedan je od preduvjeta za članstvo Hrvatske u EU. Pravne stečevine EU u području zaštite okoliša (*environmental acquis communautaire*) čini oko 300 pravnih dokumenata (direktiva, propisa i odluka¹⁵) razvrstanih u 9 grupa: horizontalno zakonodavstvo (integracija zaštite okoliša u sve gospodarske sektore, procjena utjecaja na okoliš, pristup informacijama, izvješćivanje o primjeni direktiva o okolišu), kvaliteta zraka, gospodarenje otpadom, kvaliteta voda, zaštita prirode, kontrola industrijskog onečišćenja i procjena rizika, kemikalije i genetički modificirani organizmi, buka, nuklearna sigurnost i zaštita od zračenja.

Sve zemlje kandidati moraju u partnerstvu s Unijom prije pridruživanja formulirati i provoditi dugoročne nacionalne strategije za postupnu i učinkovitu prilagodbu. Te strategije moraju identificirati ključna prioritetna područja i ciljeve koje treba ostvariti do dana pristupanja kao i raspored punog usuglašavanja. Sljed obveza također je uključen u ugovore o pridruživanju, a sve nove investicije moraju biti usklađene sa pravnim propisima EU¹⁶.

¹⁴ Na osnovu Plana provedbe SSP-a u Ministarstvu zaštite okoliša i prostornog uređenja 2002. godine ustrojeni su Odjel za EU integracije i međunarodne projekte i Odjel za normativno-pravne poslove, međunarodnopravne poslove i usklađivanje pravnih propisa s propisima EU. Na razini Ministarstva postoje i koordinatori za EU integracije, koji predlažu izradu analize usklađenosti pravnih propisa s propisima EU na osnovu čega se predlažu izmjene pravnih propisa. Ovdje je značajno spomenuti i projekte vezane za usklađivanje zakonodavstva: CARDS 2001 Prva faza Nacionalne strategije postupanja s otpadom s naglaskom na komunalni otpad; CARDS 2002 Strategija RH za usklađivanje s EU zakonodavstvom u području zaštite okoliša; REREP projekti: Stvaranje administrativnih sposobnosti za približavanje EU, Pomoć pri izradi okolišnog zakonodavstva u Srednjoj i Istočnoj Europi, Stvaranje administrativnih sposobnosti za procjenu utjecaja na okoliš (PUO) i dr. Plan aktivnosti za 2004. godinu dat je u Dodatku I.

¹⁵ Propisi su u potpunosti obvezujući i izravno primjenjivi u svim državama članicama. Direktive obvezuju države članice u smislu rezultata koje treba postići, moraju se prenijeti u nacionalni pravni okvir i članicama ostavljaju izbor u pogledu oblika i sredstava provedbe. Odluke su u potpunosti obvezujuće za one kojima su upućene, dok su preporuke i mišljenja neobvezujući, deklarativni instrumenti.

¹⁶ To je složen proces koji obuhvaća izradu nekoliko dokumenata: Strategiju približavanja EU u području zaštite okoliša, Program usvajanja okolišnih pravnih stečevina u okviru Nacionalnog programa usvajanja pravnih stečevina EU, te operativne planove primjene pravnih stečevina s investicijskim planovima. Iako ti dokumenti nisu obvezni, oni su potrebni u procesu približavanja i zato je EU pozvala sve zemlje pristupnice da ih izrade. EU preporuča korištenje Vodiča o približavanju zakonodavstvu EU i Priručnika o primjeni okolišnog zakonodavstva EU, te izradu odgovarajućeg nacionalnog priručnika za primjenu i provedbu transponiranog zakonodavstva (Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation, SEC(97) 1608). Više o tome u Nacionalnoj strategiji zaštite okoliša (2002), i www.mzopu.hr. Pri određivanju prioriteta

U nacrtu Plana aktivnosti provedbe Sporazuma u području zaštite okoliša navedene su aktivnosti iz Nacionalnog plana djelovanja za okoliš, a među prioritetima našle su se i obveze iz Bijele knjige¹⁷.

Strategija zaštite okoliša i Nacionalni plan djelovanja za okoliš (2002) utvrdili su prioritete zaštite okoliša u Hrvatskoj. Kao prvi prioritet izdvojeni su otpad, vode, zrak, Jadransko more, otoci i obalno područje, tlo, zaštita prirode i biološke raznolikosti, te okoliš urbanih sredina. Na listi drugog prioriteta nalazimo kemikalije, klimatske promjene, upravljanje rizicima - industrijske nesreće, upravljanje rizicima - nuklearne nesreće, te genetski modificirani organizmi¹⁸. Ovdje ćemo se ukratko osvrnuti na stanje okoliša u prioritetnim sektorima.

Stanje okoliša ovdje sagledavamo kroz informacije iz Izvješća o stanju okoliša¹⁹. Na početku je potrebno napomenuti da je zbog manjkavosti u prikupljanju podataka teško zaključiti o promjenama koje se dešavaju u okolišu tijekom vremena, te da se pri uspoređivanju stanja okoliša u Hrvatskoj i drugim zemljama to mora imati na umu. O stanju okoliša u Hrvatskoj postoje različita mišljenja, iako postoji slaganje da je "ukupno stanje okoliša nešto bolje nego u zemljama EU"²⁰.

EU preporuča dokument Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union COM(95) 163.

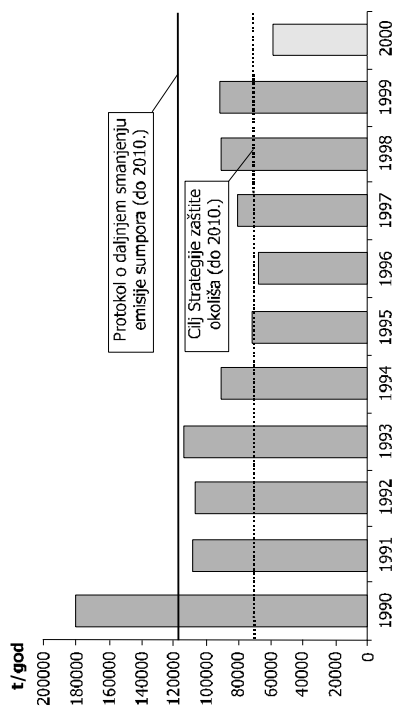
¹⁷ Dokument "Bijela knjiga" sadrži popis pravnih propisa koje treba prioritetno prihvatiti zbog njihovog izravnog utjecaja na funkcioniranje unutrašnjeg tržišta EU. Bijele knjige Komisije su dokumenti koji sadrže prijedloge djelovanja EU u određenom području. Ponekad Bijele knjige slijede Zelene knjige koje se objavljuju radi pokretanja konzultacija o nekoj temi.

¹⁸ Mjerila za određivanje prioritetnih problema su utjecaj na ljudsko zdravlje, utjecaj na ekosustave i socijalno-ekonomski značaj. Na osnovu tih mjerila utvrđen je Popis prioriteta po pojedinim područjima. Opširnije vidjeti u Nacionalni plan djelovanja za okoliš (2002).

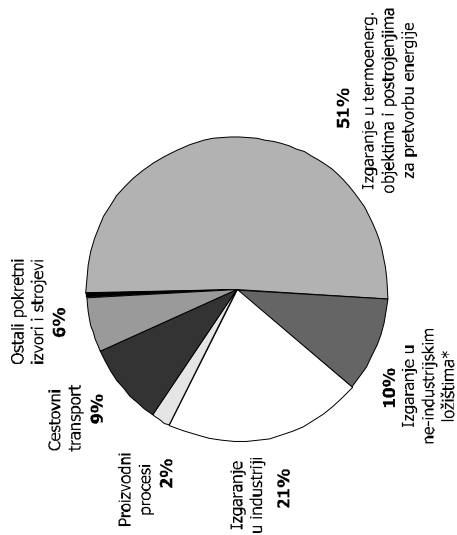
¹⁹ To je dokument koji je propisan Zakonom o zaštiti okoliša, a izrađuje ga Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja svake četiri godine. Sadrži podatke o stanju okoliša, pritiscima na okoliš i odgovore društva i usklađen je s međunarodnom matricom pokazatelja o stanju okoliša. Prvi je takav dokument objavljen 1998. godine.

²⁰ Nacionalna strategija zaštite okoliša i Nacionalni plan djelovanja za okoliš (2002). Gospodarska komisija UN za Europu i Program UN za okoliš izdali su 1994. smjernice za gospodarenje okolišem u skladu s načelima održivog razvoja za zemlje Srednje i Istočne Europe. Uspoređujući neke pokazatelje stanja okoliša (kvaliteta zraka) Hrvatska je u boljem položaju od većine zemalja Istočne Europe, te u potpunosti zadovoljava standarde Europske unije. Vidjeti Hughes (1993).

Slika 1. ONEČIŠĆENJE ZRAKA U RAZDOBLJU 1990.-2000.

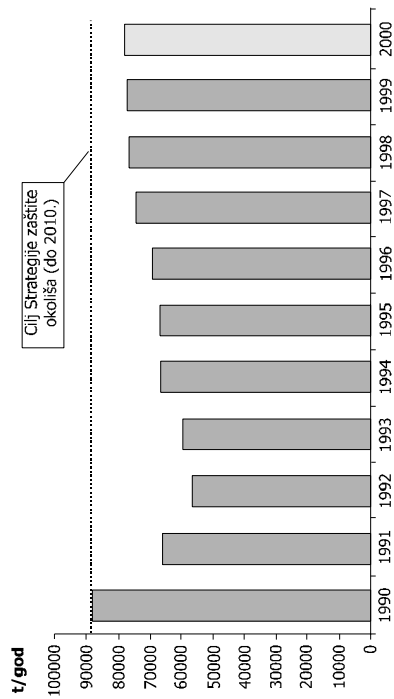


a) emisija SO₂

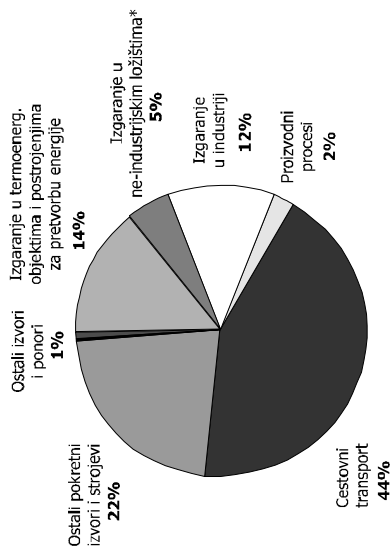


b) Struktura emisije SO₂

Slika 1. Nastavak 1

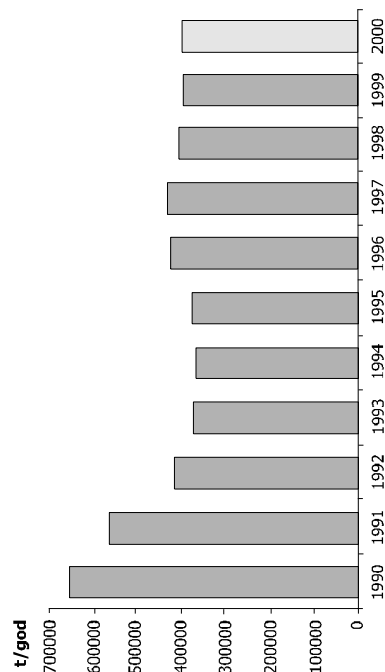


c) emisija NO_x

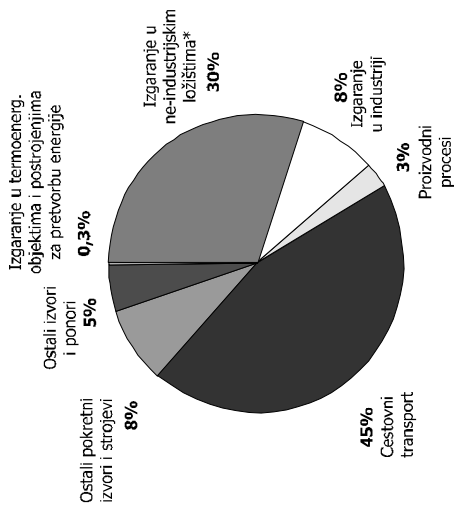


d) Struktura emisije NO_x

Slika 1. Nastavak 2



e) emisija CO



f) Struktura emisije CO

Izvor: Načrt Izvješća o stanju okoliša (2002), str. 86-87.

Pritisци na okoliš dolaze odasvuda, a najviše iz prometa, energetike, industrije, turizma i poljoprivrede. U Hrvatskoj je prisutno i onečišćenje uzrokovano vojnim aktivnostima u vrijeme rata. Rat je uzrokovao i promjene u raspodjeli stanovništva, tako da su u ruralnim dijelovima pritisci smanjeni, dok su u gradovima povećani i odražavaju se u kvaliteti tla, zraka i voda. Primjećujemo, na slici 1, da se u posljednjih desetak godina kvaliteta zraka poboljšala²¹, jer su se smanjile emisije u zrak zbog smanjene industrijske proizvodnje.

Emisije su 1998. bile znatno niže nego 1990. godine. Tako je SO₂ smanjen 50 posto, NO_x 13 posto, NMVOC 25 posto, CO 47 posto, NH₃ 37 posto, CH₄ 27 posto i CO₂ 16 posto²². Uspoređujući je s drugim europskim zemljama, Hrvatska ima relativno male emisije NO_x kao što prikazuje slika 2. Emisija je SO₂ na razini prosjeka EU, a emisija je NO_x oko 30 posto manja.

Tablica 1 prikazuje emisije NO_x i SO₂ po jedinici BDP-a. Vidimo da je 2000. godine emisija SO₂ i NO_x po jedinici BDP-a u Hrvatskoj bila dvostruko veća od prosjeka EU i da je bila otprilike na razini SAD-a.

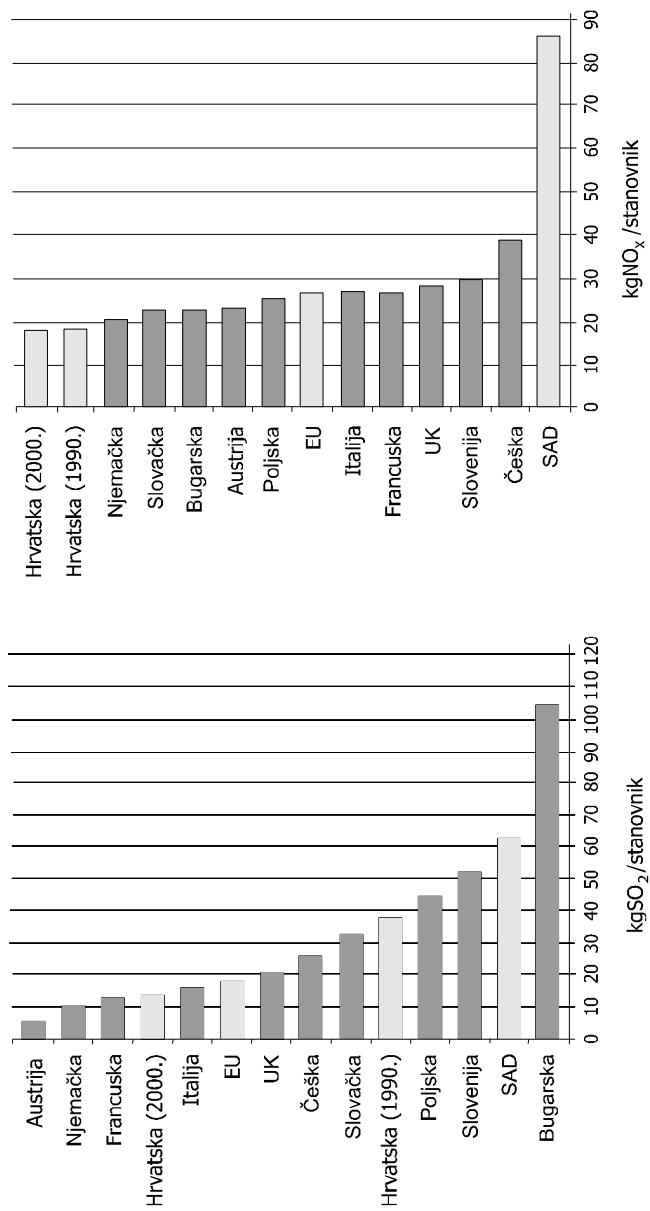
Ocjenjuje se da je smanjenje emisija u zrak u Hrvatskoj posljedica smanjenja proizvodnje prerađivačke industrije, te promjene njene strukture. Ona nije rezultat politike zaštite okoliša iako se može zaključiti da je u manjoj mjeri posljedica provođenja mjera zaštite okoliša u gospodarskom sektoru.

Hrvatska je potpisnica UN-ove Okvirne konvencije o promjeni klime i obvezala se na to da će emisiju stakleničkih plinova zadržati na razini one iz 1990. Kao potpisnica Kyoto protokola i nakon njegova stupanja na snagu emisiju će stakleničkih plinova u razdoblju od 2008-2012. morat smanjiti na 95 posto u usporedbi s razinom iz 1990. Kao potpisnica Montrealskog protokola Hrvatska se obvezala da će do 2006. postupno ukinuti upotrebu freona i halona. Ukupna potrošnja tvari koje oštećuju ozonski omotač (TOOO) iznosi 0,09 kg/stanovniku.

²¹ Postojećim je praćenjem kvalitete zraka u Hrvatskoj obubračeno oko 38 posto stanovništva, odnosno 90 posto stanovnika u gradovima i naseljima. Prekomjerno ili umjereno onečišćenje postoji u Zagrebu, Sisku, Rijeci, Splitu, Šibeniku, Puli i Kutini.

²² Više od 90 posto emisije SO₂ dolazi iz procesa izgaranja, dok u emisiji NO_x najveći udio ima promet (više od 60 posto). Najviše se NMVOC emitira iz prirodnih izvora. Glavni izvor emisije amonijaka je poljoprivreda (više od 70 posto).

Slika 2. EMISIJA SO₂ I NO_x PO STANOVNIKU U IZABRANIM ZEMLJAMA 1998. GODINE



Izvor: Nafti Izvješća o stanju u okolištu (2002), str. 91.

Tablica 1. EMISIJE SO₂ I NO_x PO JEDINICI BDP U HRVATSKOJ, EU I SAD-U		
	Emisija / BDP*	
	kg SO ₂ /1000 USD	kg NO _x /1000 USD
Hrvatska (2000)	1,9	2,5
SAD (1999)	2,0	2,7
EU (1999)	0,9	1,3

* BDP je izražen paritetom kupovne moći i sveden na tečaj kune iz 1995. godine.

Izvor: Izvješće o stanju okoliša (2003), str. 91.

Ukratko se može zaključiti da Hrvatska zadovoljava ciljeve postavljene Protokolom o sumporu i Protokolom o više onečišćivača o smanjenju sumporovog dioksida za 60 posto u odnosu na 1990. godinu, te o zadržavanju emisija dušikovih oksida na razini iz 1990. godine, dok bi obveze iz Kyota mogle predstavljati problem. Nadalje, kao i u ostalim zemljama Srednje i Istočne Europe prvi korak u procesu približavanja je primjena Seveso direktive i Direktive o sprečavanju i nadzoru industrijskog onečišćenja²³ (IPPC direktive).

Može se reći da je Hrvatska bogata vodama. Količina vlastitih voda po stanovniku procjenjuje se na oko 7000 m³ godišnje, a uzimajući u obzir granične i međugranične vode, bez Dunava i Neretve, na oko 17000 m³. Rezerve pitke vode također su velike. 85 posto vode za vodoopskrbu crpi se iz zaliha podzemne vode. Na sustav javne vodoopskrbe priključeno je 75 posto stanovništva, a na kanalizacijski sustav 60 posto stanovništva, uglavnom u gradovima. No kako Hrvatska gospodari svojim vodnim bogatstvom? Rijeke su najčešće za jednu razinu kvalitete ispod propisane²⁴, a uređaja za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda ima malo. Godine 1997. pročišćavalo se samo 21 posto otpadnih voda. Obranom od poplava danas je obuhvaćeno oko 500.000 ha, te bi uređivanje od poplava i bujica trebalo biti jedan od državnih prioriteta. S obzirom na standarde EU u zaštiti kvalitete voda, Hrvatska će velik dio svojih aktivnosti

²³ Cilj Seveso direktive je sprečavanje velikih nesreća koje uključuju opasne tvari (Council Directive 82/501/EEC; Directive on Integrated Pollution Prevention and Control, Council Directive 96/61/EC.)

²⁴ Kvaliteta voda prati se preko široko izgrađene nacionalne mreže, koju je potrebno unaprijediti. Podzemne vode još uvijek nisu dovoljno istražene.

morati usredotočiti na pročišćavanje otpadnih voda, te naročito na održavanje čistoće obalnih voda.

Pitanje otpada prioritetni je problem okoliša u Hrvatskoj. Godišnje se proizvede oko 9 milijuna tona otpada, odnosno 2t po stanovniku. Tehnološki otpad čini 75 posto ukupne količine, a komunalni otpad 13 posto. Izdvojene sekundarne sirovine čine oko 11 posto ukupnog otpada. Organiziranim sakupljanjem komunalnog otpada obuhvaćeno je manje od 60 posto stanovništva, te trenutno postoji 160 službenih velikih odlagališta²⁵, koja su gotova sva sagrađena bez osnovnih zaštitnih mjera. Možemo reći da se otpad u Hrvatskoj ne zbrinjava na, za EU, prihvatljiv način, te da će biti potrebne izmjene pravnih propisa u skladu s Direktivom 99/31 (*On the landfill of waste, Council Directive 99/31 EC*)²⁶.

Zbog svog položaja i reljefne raznolikosti Hrvatska je bogata raznolikim tipovima staništa (posebno krš) i oko 8 posto njenih površina nalazi se pod nekim stupnjem zaštite. Od ukupne površine kopna poljoprivredno zemljište čini 50 posto, šumsko tlo 44 posto i neplodno tlo 6 posto. U razdoblju 1959-1988. Hrvatska je izgubila 159 tisuća hektara poljoprivrednog zemljišta, odnosno nešto više od 4 tisuće ha godišnje. Upravo se smanjivanje poljoprivrednog zemljišta i zbrinjavanje otpadnih voda iz poljoprivrede smatra prioritetnim problemom u sektoru poljoprivrede u dokumentima EU.

Oko 85 posto šumskog zemljišta ima veliki proizvodni potencijal, a oštećenost šuma nikad nije prelazila europski prosjek i 2000. godine ukupna je oštećenost svih vrsta iznosila 20 posto. Poseban su problem šumski požari u obalnom području, te onečišćenje šumskih površina minama²⁷.

Razmatrajući stanje okoliša u Hrvatskoj i uspoređujući nacionalne prioritete utvrđene u Strategiji zaštite okoliša i Nacionalnom planu djelovanja za okoliš

²⁵ Samo 7 odlagališta ima dozvolu za rad. Na 80 odlagališta uz komunalni se otpad odlaže i opasni otpad. Do kraja 2002. godine trebalo bi sanirati ili zatvoriti postojeća odlagališta komunalnog otpada, no dosad je učinjeno vrlo malo.

²⁶ Novi Zakon o otpadu (Narodne novine broj 151/2003) uveo je nove i uskladio definicije s postojećim definicijama u direktivama EU.

²⁷ Minirano je oko 12 posto šumskim površina.

možemo zaključiti da su teme usklađene s prioritetima iz Petog i Šestog akcijskog programa za okoliš, te da su standardi uglavnom usklađeni sa standardima EU.

Približavanje EU traži i institucionalne prilagodbe za upravljanje okolišem, što podrazumijeva međusektorsku komunikaciju i koordinaciju. Za tranzicijske zemlje preporučuju se institucionalne promjene koje bi trebale uključivati premještanje odgovornosti na lokalnu upravu, poboljšavanje horizontalne koordinacije između ministarstava te poboljšanje funkcionalnih sposobnosti središnje institucije za zaštitu okoliša.

U Hrvatskoj su ovlasti zaštite okoliša podijeljene između tijela državne uprave i tijela jedinica područne i regionalne samouprave. Kako su ovlasti strogo podijeljene ne postoji integralni pristup zaštiti okoliša, te dominira sektorski pristup zaštiti. To se prvenstveno odnosi na vode, prirodu i prostorno planiranje. Ministarstva i državne upravne organizacije, izvršna su vlast u području zaštite okoliša, dok županijski i gradski uredi za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša obavljaju poslove na lokalnoj razini. Tako lokalna razina organizira, financira i unapređuje poslove zaštite okoliša koji su regionalnog ili lokalnog značenja. Lokalna razina osigurava uvjete za provođenje programa zaštite okoliša, priprema i provodi sanaciju, prati stanje okoliša i mjeri imisije, osigurava uvjete za vođenje katastra onečišćavanja okoliša, očevidnika o stanju okoliša i o mjerama zaštite okoliša i načinu obavještanja javnosti²⁸.

Ukratko se može zaključiti da se Hrvatska kao i druge tranzicijske zemlje susreće s nedjelotvornošću državne uprave. Također se ocjenjuje da su ostali sektori bolje organizirani, te da "iskorištavaju neorganiziranost" područja okoliša²⁹. Još uvijek ne postoji usklađenost institucionalnog ustroja i njihovog djelovanja, a ministarstvo nadležno za okoliš ne objedinjuje sve upravne i zakonodavne funkcije na području okoliša, jer su za neke teme podijeljene i ovlasti. Stoga je preporuka da se ovlasti ministarstva nadležnog za okoliš prošire na sve dijelove okoliša, što bi omogućilo integralni, a time i učinkovitiji pristup zaštiti okoliša.

²⁸ Čl. 7 Zakona o zaštiti okoliša, *Narodne novine broj 82/1994.*

²⁹ *Nacionalna strategija zaštite okoliša (2002).*

Ministarstvo nadležno za zaštitu okoliša u cjelokupnom procesu približavanja dobiva nove uloge i zadatke, od kojih su najvažnije predlaganje novih propisa, planiranje cjelokupnog procesa transpozicije, ali i uspostavljanje veza s financijskim institucijama i fondovima EU radi financiranja samog procesa usklađivanja³⁰.

Ovdje se treba istaknuti da u institucionalnim aspektima zaštite okoliša Hrvatska i dalje luta. Novi djelokrug Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva teško će moći udovoljiti svim zahtjevima koja se pred njega stavljaju. Prilikom promjena sustava državne uprave krajem 2003. godine nisu uzeta u obzir mišljenja struke, te umjesto da je povećalo ovlasti na sve dijelove okoliša, ministarstvo je izgubilo neke ovlasti, kao što je slučaj sa zaštitom prirode³¹.

Izvore prava okoliša nalazimo u Ustavu Republike Hrvatske, u Deklaraciji o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj³², te u tzv. "općim ekološkim zakonima". Opći ekološki zakoni³³ su zakoni kojima je osnovni predmet regulacija zaštita okoliša. Oni određuju institucionalni okvir, propise i izvršenja u području zaštite okoliša, položaj i ulogu središnjih državnih tijela i lokalnih vlasti, posebne programske instrumente, procjene utjecaja na okoliš, te dostupnost informacija koje se odnose na zaštitu okoliša. Opća načela politike zaštite okoliša³⁴ su načelo preventivnosti, načelo opreza i načelo uzročnosti, odnosno načelo "onečišćivač plaća" što obuhvaća troškove onečišćenja, sanacije i naknade štete, načelo integralnosti, stručnosti i selektivnosti, načelo kooperacije, načelo realnosti i operativnosti i načelo opće naknade gdje se dio sredstava mora osigurati iz državnog proračuna, bez obzira na načelo "onečišćivač plaća".

³⁰ *Kako bi se što bolje prilagodile u institucionalnom smislu neke zemlje kandidati imaju Strategije obuke za jačanje administrativnih sposobnosti.*

³¹ *Zaštita prirode u djelokrugu je Ministarstva kulture. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, Narodne novine broj 199/2003.*

³² *Narodne novine broj 34/1992.*

³³ *Vidjeti u Olivera Lončarić-Horvat (1997).*

³⁴ *Čl. 11-17. Zakona o zaštiti okoliša, Narodne novine broj 82/1994.*

Uz institucije za vođenje politike nužni su i pravni propisi. Hrvatska je prvi opći ekološki zakon - Zakon o zaštiti okoliša³⁵ - donijela 1994. godine. On određuje osnovna načela u zaštiti okoliša, dokumente o zaštiti okoliša, provedbu zaštite okoliša, odgovornost za onečišćavanje, sustav financiranja zaštite i nadzor nad provedbom zaštite okoliša. Hrvatska se kao i druge tranzicijske zemlje odlučila za opći ekološki zakon koji, međutim, može biti nedjelotvoran u tranzicijskom razdoblju. Ako su standardi strogi, postoji opasnost da se neće primjenjivati u prijelaznom razdoblju. Opći zakoni zahtijevaju mnoge popratne provedbene propise - što je u Hrvatskoj problem. Također se ocjenjuje da kad postoje opći zakoni, zakonodavci postaju manje zainteresirani za uključivanje zaštite okoliša u druge zakone³⁶.

Zakon o zaštiti okoliša daje mogućnost uspostavljanja sustava financiranja koji kombinira središnje i lokalno upravljanje zaštitom okoliša jer predviđa donošenje nacionalne strategije i lokalnih programa zaštite, proračunske i izvanproračunske izvore financiranja i mogućnost utvrđivanja lokalnih doprinosa i naknada³⁷. U opće ekološke zakone ubrajaju se još i cjeloviti zakoni o zaštite prirode, zraka i sl³⁸.

U Hrvatskoj postoje brojni pojedinačni zakoni koji uređuju konkretan prirodni izvor ili pojedine rijetke ili vrijedne biljne i životinjske vrste.

Pored općih i pojedinačnih zakona postoje i posebni upravni zakoni koji uređuju pitanja opasnih tvari, kemikalija, otpada, buke i ionizirajućeg zračenja. Nadalje, postoje zakoni koji sadrže samo posebna poglavlja o zaštiti okoliša poput kaznenih zakonika i civilnih kodeksa. Područje zaštite okoliša uređuje se i brojnim podzakonskim općenormativnim aktima. U toj se grupi nalaze

³⁵ Zakon je pojam okoliša odredio tako da se okolišem smatra prirodno okruženje: zrak, tlo, voda, more, klima, biljni i životinjski svijet u ukupnosti uzajamnog djelovanja i kulturna baština kao dio okruženja koje je stvorio čovjek. Narodne novine broj 82/1994.

³⁶ Vidjeti u Lončarić-Horvat (1997).

³⁷ Črnjar (2002).

³⁸ Zakon o zaštiti prirode uređuje zaštićene dijelove prirode u Hrvatskoj (Narodne novine broj 30/1994, Narodne novine broj 72/94), a Zakon o zaštiti zraka na cjelovit način uređuje područje zaštite zraka i značnog prostora (Narodne novine broj 48/1995).

provedbeni propisi koje donose nadležna tijela državne uprave³⁹ i opći akti Vlade kao što su uredbе⁴⁰ i odluke⁴¹. Budući da je područje okoliša vrlo dinamično područje ne preporuča se suviše detaljno uređivanje tog područja. "Ekološke norme moraju biti općenitije, ali jasne i određene ili pak odredljive, omogućavajući jednoznačnu pravnu interpretaciju, koja je nužna za njihovu jedinstvenu primjenu, ali i za sudsku kontrolu pojedinačnih akata"⁴². Osim zakona područje zaštite okoliša uređuje se i strateško-planskim dokumentima na nacionalnoj razini⁴³ i lokalnoj razini⁴⁴, kako to određuje Zakon o zaštiti okoliša⁴⁵.

Opće je mišljenje da u Hrvatskoj neki od zakona i propisa nisu na potrebnoj stručnoj razini, a glavni je razlog tome nepostojanje koordinacije stručnih i znanstvenih institucija pri donošenju podzakonskih akata⁴⁶.

Unatoč primijećenim nedostacima zakonodavstva okoliša, kao što je njihova fragmentiranost, suvišna detaljnost i, ponekad, neprovedivost stručnjaci ocjenjuju da postoje dobre pravne osnove za primjenu europskih standarda na području zaštite okoliša. Hrvatska je već 1999. godine u dokumentu "Plan integracijskih

³⁹ Tu se ubrajaju različiti pravilnici. Samo da nabrojimo neke: Pravilnik o vrstama otpada (Narodne novine broj 27/1996), Pravilnik o postupanju s ambalažnim otpadom (Narodne novine broj 53/1996), Pravilnik o katastru emisija u okoliš (Narodne novine broj 36/1996). Osim pravilnika tu ubrajamo i naredbe koje donose ministri - na pr. Naredba o zaštiti riba i drugih morskih organizama (Narodne novine broj 46/1996).

⁴⁰ Vlada se najčešće koristi uredbama za izvršenje zakona kao što je na pr. Uredba o standardima kakvoće mora na morskim plažama (Narodne novine broj 33/1996).

⁴¹ U području zaštite okoliša na snazi su brojne odluke kojima se štite pojedine vrste životinja i biljaka, prvenstveno vodozemaca, gmazova i ptica.

⁴² Lončarić-Horvat (1997, str. 60).

⁴³ To su strategije za pojedine sastavne dijelove okoliša (znak, tlo, otpad) koje su u pripremi; Državni plan za zaštitu voda (Narodne novine broj 8/1999), Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti (Narodne novine broj 81/1999), Program prostornog uređenja Republike Hrvatske, Plan intervencija u zaštiti okoliša (Narodne novine broj 82/1999, Narodne novine broj 86/1999, Narodne novine broj 12/2001, Narodne novine broj 14/2001).

⁴⁴ Zakonom o zaštiti okoliša određeno je da županije za svoje područje donose Programe zaštite okoliša i Izvješća o stanju okoliša. Gradovi i općine također mogu donijeti svoje Programe zaštite okoliša "kada je potrebno posebno zaštititi okoliš određenog područja grada ili općine".

⁴⁵ Čl. 18-22. Zakona o zaštiti okoliša.

⁴⁶ Vidjeti detaljnije u Nacionalna strategija zaštite okoliša i Nacionalni plan djelovanja za okoliš (2002).

aktivnosti Republike Hrvatske"⁴⁷ dala opći prikaz pravnih propisa s područja zaštite okoliša i ekoloških davanja u Hrvatskoj, njihovu vezu s propisima EU, te kratak komentar o tome što još valja učiniti.

Hrvatska je dosad već mnogo učinila u pogledu približavanja nacionalnog zakonodavstva s područja okoliša zakonodavstvu EU. Tako je u svom Nacionalnom planu djelovanja za okoliš u svakom području, uz mjeru, navedena i njihova povezanost s pravnim propisima EU. U dokumentu je kao prioritet istaknuta analiza i usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva sa zakonodavstvom EU s procjenom troškova. Nadalje, Hrvatska osigurava da svi novi propisi budu usklađeni s propisima EU, a postoje i mehanizmi kojima se pitanja okoliša integriraju u druge sektorske politike u skladu s čl. 6 Ugovora o osnivanju EU. Načelo integracije zaštite okoliša u druge sektore jedan je od osnovnih principa Nacionalne strategije zaštite okoliša i provedbenog dokumenta Nacionalnog plana djelovanja za okoliš. Osim integrirajućih mehanizama koje sadrže pojedini razvojni dokumenti, međusektorski utjecaj osiguran je i u postupku izrade i donošenja⁴⁸.

4. Koliko će nas to koštati?

Približavanje EU nosi sa sobom i neizbježne troškove. Procjena potrebnih investicija u cilju udovoljavanja standardima okoliša EU opterećena je neizvjesnošću i na strani procjene investicija i na strani vođenja same politike. Na raspolaganju su nam bile dvije procjene potrebnih investicija koje se temelje na ponešto različitim pretpostavkama. Prva je procjena iz Nacionalnog plana djelovanja za okoliš koja je izvedena na osnovu procjena investicijskih potreba za Bugarsku, Češku, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Slovačku, Sloveniju i baltičke zemlje za razdoblje od 20 godina. Ukupne potrebne investicije u tim zemljama

⁴⁷ Dokument koji je izradio Ured za europske integracije može se smatrati dobrim polaznim dokumentom za analizu zakonskih praznina u pojedinim sektorima okoliša.

⁴⁸ Nacrti strateških dokumenata i pravnih propisa upućuju se na mišljenja različitim tijelima državne uprave. Načelo integracije zaštite okoliša u druge sektore osigurava se i procjenom utjecaja na okoliš kojom se sagledava mogući nepovoljni utjecaj namjeravanog zabrta na okoliš, uzimajući u obzir i druge planirane zabrte i mogući međuučejaj. Sama provedba procjene utjecaja traži sudjelovanje i uključivanje ostalih sektora.

iznose između 860 i 1720 eura po stanovniku. Opća je procjena u Nacionalnom planu djelovanja za okoliš da će potrebne investicije u Hrvatskoj iznositi između 1500 i 2000 eura po stanovniku, odnosno ukupno između 6,6 i 8,8 milijardi eura, kako to pokazuje tablica 2. Istraživanja za tranzicijske zemlje pokazuju ⁴⁹ da manje zemlje imaju veće investicije po stanovniku, jer su direktive za zaštitu okoliša opterećene znatnim udjelom fiksnih troškova. Tako se "skupim" direktivama smatraju direktive u području voda i direktive u području kvalitete zraka, čije je provođenje oko 50 posto više od investicija vezanih uz direktive za otpad. Kapitalnim troškovima potrebno je dodati još tekuće troškove od oko 80-120 eura po stanovniku. Ako se pretpostavi da će se investirati tijekom 20 godina, rashodi se kreću između 4 i 5 posto BDP-a.

Tablica 2. PROCJENA POTREBNIH INVESTICIJA U ZAŠTITU OKOLIŠA PREMA NACIONALNOM PLANU DJELOVANJA ZA OKOLIŠ (MLRD EURA)					
Čvrsti otpad	Otpadne vode	Zrak	Sprečavanje i nadzor industrijskog onečišćenja	Ostalo	Ukupno
2,6 - 3,4	2,9 - 3,9	0,6 - 0,8	0,14 - 0,8	0,34 - 0,45	6,6 - 8,8

Izvor: Croatia - Country Economic Memorandum (2003).

Druga je procjena nastala kao rezultat istraživanja za Country economic memorandum⁵⁰ i počiva na nekoliko pretpostavki: podaci o izdacima za vodu i čvrsti otpad su na osnovi ekspertnih procjena koje su primarno skupljane za tu studiju; izdaci za zrak temelje se na prosječnim podacima Nacionalnog plana djelovanja za okoliš, te izdacima po stanovniku u zemljama kandidatima; izdaci za sprečavanje i nadzor industrijskog onečišćenja izvedeni su na osnovu procjena 10 pristupajućih zemalja.

Ta je studija stigla do vrlo "rastegnute" procjene potrebnih sredstava (za kapitalne izdatke) od 6 do 12 milijardi eura, odnosno između 1400 i 2700 eura po stanovniku. Ovakav bi veliki raspon na prvi pogled mogao ukazivati na

⁴⁹ EDC (1997) i DISAE (2003).

⁵⁰ The World Bank (2003).

neutemeljenost takve procjene, no autori je objašnjavaju velikom neizvjesnošću oko jediničnih troškova, ali i izborom investicijske strategije i tijekom reformi. Pretpostavilo se da će se investicije raspodijeliti na razdoblje od 20 godina prema modelu Poljske, koja će oko 40 posto ukupnih sredstava investirati u prvih šest godina, od čega će 30 posto financirati država, 60 posto će se financirati iz ostalih domaćih izvora, a ostatak iz inozemnih financijskih izvora. Uloga države različita je ovisno o području. Tako je u programima zaštite voda uloga države vrlo značajna, dok se projekti nadzora industrijskog onečišćenja financiraju uglavnom iz privatnih domaćih izvora. Kod zbrinjavanja otpada također je dominantna uloga države.

U studiji se ističe da je procjena potrebnih investicija rezultat tijeka reformi u politici zaštite okoliša. Ovisno o načinu određivanja cijene komunalnih usluga, korištenju ekonomskih instrumenata, sudjelovanju privatnog sektora, te reformama energetskog i industrijskog sektora razlikuju se tri osnovna scenarija - prvi sa sporim reformama, drugi koji podrazumijeva umjerene reforme (Poljska) i treći koji pretpostavlja brze reforme kakve se provode na pr. u Češkoj. Slijedeća tablica sažeto prikazuje značajke pojedinih scenarija.

Autori studije zaključuju da će potrebne investicije biti manje što je tijek reformi brži. Tijekom prvih šest godina u uvjetima provođenja osnovnog scenarija investicije bi iznosile oko 4,8 milijardi eura, dok bi u uvjetima provođenja brze reforme iznosile oko 2,4 milijarde eura. Izvori sredstava također ovise o brzini provođenja promjena. Tako će u osnovnom scenariju oko 2,5 milijarde eura dolaziti iz javnog sektora, a u scenariju brze reforme procjenjuje se da će 810 milijuna eura doći iz tog sektora. Tablica 4 prikazuje procijenjene izdatke za stečevine okoliša u prvih šest godina, a tablica 5 njihovu dinamiku tijekom prvih šest godina. Osnovna je pretpostavka da će Hrvatska slijediti put Poljske, koja je investicije u zaštitu okoliša povećavala tijekom vremena, te da će se Hrvatska odlučiti za drugi scenarij i umjereno provođenje promjena.

Tablica 3. ZNAČAJKE SCENARIJA PROVEDBE			
Mjera	Scenarij		
	Osnovni scenarij	Umjerena reforma	Snažna reforma
Određivanje cijena komunalnih usluga	Slaba primjena načela povrata troškova u području vodoopskrbe i otpada	Sporo napredovanje prema povratu troškova	Brzo napredovanje k punom povratu troškova
Primjena ekonomskih instrumenata	Postupno uvođenje nekih novih naknada (na onečišćivala zraka i proizvode koji onečišćuju)	Stopa naknada raste, a nove se naknade uvode brže	Brzo se uvode naknade koje imaju poticajne učinke
Sudjelovanje privatnog sektora u području vodnog gospodarstva i zbrinjavanja otpada	Sudjelovanje privatnog sektora je ograničeno: vodno gospodarstvo - 10% ukupnih investicija; otpad - 25% ukupnih investicija	Vodno gospodarstvo - do 20% ukupnih investicija; otpad - do 40% ukupnih investicija	Vodno gospodarstvo - do 30% ukupnih investicija; otpad - do 60% ukupnih investicija
Reforma energetskog sektora	50% investicija iz privatnog sektora	Više od 90% investicija iz privatnog sektora	Povećan udio obnovljivih izvora u potrošnji; poticaji za smanjenje emisija stakleničkih plinova
Reforme industrijskog sektora	75% investicija iz privatnog sektora	Više od 90% investicija iz privatnog sektora (slučaj Poljske)	

Izvor: Vidi tablicu 2.

Tablica 4. IZDACI ZA STEČEVINE OKOLIŠA U PRVIH ŠEST GODINA (MILIJUNI EURA)					
Osnovni scenarij (I)	Investicije u prvih šest godina				
Kategorija/izvor	Javni sektor	Privatni sektor	Vanjski izvori	Ukupne investicije	Ukupno investicije (20 godina)
Voda	1467	120	808	2395	6200
Ind. onečišćenje	190	569	0	759	1180
Zrak	56	136	80	272	1550
Otpad	769	347	272	1388	2900
Ukupno	2482	1172	1160	4814	11830
Umjerena reforma (II)	Investicije u prvih šest godina				
Kategorija/izvor	Javni sektor	Privatni sektor	Vanjski izvori	Ukupne investicije	Ukupno investicije (20 godina)
Voda	1070	184	590	1844	4775
Ind. onečišćenje	40	532	0	572	890
Zrak	1	221	1	223	1270
Otpad	415	410	140	965	2015
Ukupno	1526	1347	731	3604	8950
Snažna reforma (III)	Investicije u prvih šest godina				
Kategorija/izvor	Javni sektor	Privatni sektor	Vanjski izvori	Ukupne investicije	Ukupno investicije (20 godina)
Voda	626	324	345	1295	3350
Ind. onečišćenje	27	359	0	386	600
Zrak	1	172	1	174	990
Otpad	160	325	57	542	1130
Ukupno	814	1180	403	2397	6070

Izvor: Vidi tablicu 2.

Tablica 5. GODIŠNJE INVESTICIJSKE PROCJENE (MILIJUNI EURA)						
	1. godina	2. godina	3. godina	4. godina	5. godina	6. godina
Javni sektor						
I scenarij	233	305	450	474	503	516
II scenarij	143	187	277	291	309	317
III scenarij	76	100	148	155	165	170
Ukupna sredstva						
I scenarij	553	649	842	887	935	943
II scenarij	414	486	630	664	700	706
III scenarij	275	323	419	441	465	469

Izvor: Vidi tablicu 2.

Kao što tablica 5 pokazuje, javni rashodi u prvoj se godini kreću između 75 milijuna eura u slučaju brzih reformi i 230 milijuna u slučaju sporih promjena. Ukupna potrebna sredstva u prvoj se godini procjenjuju na oko 275 milijuna eura u slučaju brzih reformi i 550 milijuna eura u situaciji sporih.

Ovdje treba istaknuti da je zbog necjelovitog informacijskog sustava zaštite okoliša teško procijeniti ukupna ulaganja u zaštitu okoliša u Hrvatskoj. Trenutno, nacionalna statistika prati samo ulaganja u dugotrajnu imovinu, infrastrukturu zaštite okoliša, i tekuće izdatke prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti (NKD). Udio investicija u zaštitu okoliša u BDP-u u razdoblju 1995-2000. kretao se između 0,1 i 0,3 posto prema službenim podacima, kako to prikazuje tablica 6⁵¹ i 2000. godine je iznosio oko 47 milijuna eura⁵². Uspoređujući te podatke s podacima u tablicama 5 i 6 nalazimo da će Hrvatska biti suočena s manjkom potrebnih sredstava za ispunjavanje stečevina okoliša od oko 200 milijuna eura, u najboljem slučaju brzih reformi, samo u prvoj godini.

⁵¹ Budući da su podaci o izdacima za zaštitu okoliša nepregledni i dolaze iz različitih izvora, taj je udio sigurno nešto viši, nego što to iskazuju službeni podaci.

⁵² Što se tiče strukture ulaganja najviše se ulagalo u područje zaštite površinskih (37 posto) i podzemnih voda i tla (41 posto). Sustav vodnog gospodarstva tradicionalno je uvijek bio dobro organiziran i financijski neovisan, jer ostvaruje prihode iz vlastitih izvora, prvenstveno iz naknade za zaštitu voda. Vidjeti u Kordej-De Villa (2003).

Tablica 6. INVESTICIJE U ZAŠTITU OKOLIŠA U RAZDOBLJU 1995-2000.				
Godina	Investicije u zaštitu okoliša ¹ (u 000 kn)	Udio investicija u zaštitu okoliša u BDP (%)	Investicije u zaštitu okoliša/st (USD) ²	Bruto domaći proizvod/st (USD)
1995.	206090	0,20	8,44	4028
1996.	198562	0,18	8,13	4422
1997.	281679	0,23	10,01	4389
1998.	237869	0,17	8,31	4805
1999.	177901	0,12	5,49	4371
2000.	394012	0,25	10,86	4153

¹Obuhvaćene su investicije u zemljište, objekte, strojeve i opremu za skupljanje, prijevoz, obradu, odlaganje i skladištenje otpada; za smanjenje ili zaštitu površinskih voda od otpadnih voda; za smanjenje, izbjegavanje ili uklanjanje buke; za uklanjanje, izbjegavanje ili smanjenje tvari iz otpadnih plinova u zraku; za zaštitu tla i površinskih voda i zaštitu prirode i krajolika.

² Prosječni godišnji tečaj HNB (HRK/USD) za 1995. je 5,23; za 1996. je 5,43; za 1997. je 6,16; za 1998. je 6,36; za 1999. je 7,11; za 2000. je 8,28.

Izvor: Statistički ljetopis Hrvatske, različita godišta i vlastiti izračuni.

U cilju iznalaženja dodatnih sredstava za financiranje projekata u zaštiti okoliša, pa time i približavanju standarda okoliša EU Hrvatska je 2003. godine osnovala Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost. Sredstva Fonda dodjeljivat će se pravnim i fizičkim osobama koje će udovoljavati uvjetima Fonda za dodjelu sredstava, prvenstveno putem subvencija kamata na kredite poslovnih banka i zajmova uz poticajne uvjete, te darovnica.

Osnovni izvori sredstava Fonda osiguravali bi se iz vlastitih namjenskih naknada koje bi plaćali onečišćivači okoliša, korisnici okoliša, pravne i fizičke osobe koje odlažu komunalni i tehnološki neopasni otpad, i fizičke osobe koje proizvode opasni otpad, te posebne naknade za okoliš koju plaćaju vlasnici i ovlaštenici prava na vozilima na motorni pogon.

Pod naknadama onečišćivača okoliša podrazumijevamo naknade na emisiju u okoliš onečišćujućih tvari poput ugljikovog i sumporovog dioksida, te dušikovih oksida. Naknade na emisije CO₂, SO₂ i NO_x izračunavale bi se na temelju

količine emisija u kalendarskoj godini, jedinične naknade i poticajnog koeficijenta koji ovisi o količini i podrijetlu emisije.

Pod naknadama koje plaćaju korisnici okoliša podrazumijevamo naknade na građevine za koje je propisana obveza provođenja postupka procjene utjecaja na okoliš. Visina naknade određivala bi se ovisno o prostornim i tehničko-tehnološkim značajkama građevine, jediničnoj naknadi i korektivnom koeficijentu ovisno o stupnju utjecaja na okoliš. Pod naknadama na opterećivanje okoliša otpadom smatramo naknade na komunalni i/ili neopasni tehnološki otpad, i naknade na opasni otpad. Naknadu bi plaćali obveznici prema količini odloženog komunalnog i/ili tehnološkog otpada i prema količini proizvedenog, a neobrađenog ili neizvezenog opasnog otpada.

Posebnu naknadu za okoliš na vozila na motorni pogon plaćali bi obveznici pri svakoj registraciji, odnosno pri redovnom tehničkom pregledu vozila, ovisno o vrsti vozila, vrsti motora i pogonskog goriva, radnom obujmu ili snazi motora i starosti vozila.

Uvođenjem novih naknada poticati će se ulaganja u različita područja zaštite okoliša i energetske učinkovitost, te time brže rješavati prioritetni problemi u okolišu i brže postizanje okolišnih normi koje zahtijeva EU. Procjenjuje se da će se od naknada na emisiju onečišćujućih tvari CO₂, SO₂, NO_x godišnje sakupiti 27 milijuna eura, od naknade na opterećenje okoliša otpadom 6 milijuna eura, te od naknade za okoliš na vozila na motorni pogon 19 milijuna eura⁵³, što je ukupno 52 milijuna eura.

Velik dio potrebnih sredstava morat će se namiriti kao i u drugim zemljama pristupnicama iz gospodarskog sektora i lokalne razine, a u predpristupnom razdoblju dostupna su i sredstva iz programa ISPA (instrumenti pomoći za strukturne politike u području prometa i zaštite okoliša u predpristupnom razdoblju).

⁵³ Rezultati rada na projektu Uspostavljanje Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost koje je Ekonomski institut, Zagreb radio za potrebe Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja u razdoblju 2001-2003. Naknada za okoliš za vozila na motorni pogon počeo će se ubirati u travnju 2004. godine, dok će se primjena preostalih naknada protegnuti i na 2005. godinu.

5. EU i supsidijarnost

Pitanje federalizma na području okoliša u posljednje je vrijeme bitno i na prostoru EU, a poznato je kao "načelo supsidijarnosti i podijeljene odgovornosti"⁵⁴. Načelo se primjenjuje onda kad cilj nije moguće ostvariti na drugačiji način, ili ako se cilj postiže brže na taj način. Načelo se primjenjuje i kao instrument boljeg povezivanja između članica, pri čemu se želi istaknuti načelo prema kojem se odluke trebaju donositi uz što veće sudjelovanje javnosti. Kod načela supsidijarnosti je potrebno naglasiti da se sve aktivnosti trebaju provoditi na način da se uključuju svi zainteresirani sudionici i koriste raspoloživi instrumenti, tako da se ne dovode u pitanje ovlasti pojedinih razina.

Načelo supsidijarnosti vrlo je teško primijeniti na globalnoj razini. Na razini EU dogovorena je zajednička izvedba programa na području voda i zraka⁵⁵, a razmišlja se i o proširivanju aktivnosti na programe označavanja proizvoda prihvatljivih za okoliš, na regionalni razvoj, te zaštitu osjetljivih staništa.

Načelom supsidijarnosti se želi postići da Unija ne poduzima aktivnost osim ako to nije učinkovitije od poduzimanja iste aktivnosti na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Istovremeno, to je povezano s načelima proporcionalnosti i potrebe, koja zahtijevaju da niti jedna aktivnost koju poduzima Unija ne prelazi okvire onoga što je nužno radi postizanja ciljeva Ugovora (čl. 5). Načelo supsidijarnosti sadrži pretpostavku u korist decentralizacije. Naime, prijenos funkcija na razinu EU opravdan je u slučaju ako omogućava veću učinkovitost politike. Osnovni je argument za decentralizaciju da može pomoći boljem zadovoljenju interesa građana. U skladu s postavkama fiskalnog federalizma djelovanje EU je opravdano ako se radi o eksternalijama izvan nacionalnih granica, tako da transfer odgovornosti za politiku na razinu EU može biti jedino rješenje za neučinkovitost nacionalne politike. Stoga je opće prihvaćeno da se odgovornost prebaci na EU onda kad postoje velike eksternalije i kad je nadzor nad pridržavanjem bilateralnih ugovora složen za nacionalnog zakonodavca.

⁵⁴ Ovo je načelo u relativnoj suprotnosti s načelom onečišćivač plaća, jer se dio troškova okoliša može financirati i iz proračuna.

⁵⁵ Nacionalna strategija zaštite okoliša (2002).

Nadalje, sve do nedavno se smatralo da EU može imati značajnu ulogu u utvrđivanju ciljeva, ali ne u izboru načina i detalja provedbe. Međutim, može se reći da je to neodrživo i da EU treba imati značajan i legitiman interes u samom obliku politike zaštite okoliša kao i u određivanju ciljeva⁵⁶. Mnoge europske zemlje trenutno provode porezne reforme, stoga je značajno pitanje u kojoj su mjeri ekološki porezi stvar nacionalnog poreznog sustava, a uolikoj mjeri su predmet odlučivanja EU. Što se tiče politike zaštite okoliša ona je na nacionalnoj razini ograničena potrebom izbjegavanja mjera koje će štititi domaće proizvođače od konkurencije iz drugih zemalja članica. EU bi trebala osigurati da se regionalne i globalne eksternalije odražavaju i u mjerama nacionalne politike.

Razmatrajući načelo supsidijarnosti u hrvatskom slučaju, nalazimo da je u Zakonu o zaštiti okoliša otvorena mogućnost za sudjelovanje i zajedničko rješavanje regionalnih problema⁵⁷, ali s druge pak strane ne postoje jasni zakonski uvjeti za primjenu načela podijeljene odgovornosti. Pored toga, zbog ograničenja u ljudskim resursima kako u broju, tako i u znanjima i vještinama, teško je ostvariti integraciju okoliša na svim razinama uprave. Primijećena je neodgovarajuća tehnička i kadrovska opremljenost pojedinih dijelova državne uprave što će se vjerojatno ispoljiti pri ispunjavanju obveza za pristup EU. Promjene u zakonodavstvu posebno će utjecati na rad nižih razina državne uprave i postaviti će pred njih nove zahtjeve što se tiče financiranja i stručnosti.

6. Zaključno

Iako je cijena približavanja i usklađivanja na području okoliša za Hrvatsku visoka, "stečevine okoliša" značajan su poticaj za jačanje institucionalne i pravne infrastrukture, te osiguravanje financijskih sredstava potrebnih za formuliranje i provođenje politike zaštite okoliša. Hrvatska će u skladu sa zahtjevima EU unaprijediti sustav zaštite okoliša i okoliš integrirati u razvojne planove. Potrebno je unaprijediti komunikacije unutar i između različitih ministarstava, uprava i

⁵⁶ Smith (1995).

⁵⁷ Čl. 48(2) glasi: *Jedinice lokalne samouprave osiguravaju sudjelovanje i solidarnost pri rješavanju regionalnih i lokalnih problema (Narodne novine broj 82/1994).*

državnih tijela, ali i između donositelja odluka i šire javnosti. Hrvatska se, kao kandidat za EU, mora prvenstveno usredotočiti na razvijanje institucionalnih, stručnih i financijskih mogućnosti lokalne administracije zadužene za pitanja okoliša.

Uspoređujući stupanj usklađenosti hrvatskog prava s pravnim sustavom EU vidimo da ne postoje značajna odstupanja. Osnovni je problem slabost u primjeni pravnih propisa i provođenju politike zaštite okoliša. Stoga je potrebno da buduće aktivnosti i inicijative budu usmjerene upravo na jačanje institucionalne i pravne infrastrukture i osiguravanje financijskih sredstava potrebnih za uobličavanje i provođenje politike zaštite okoliša u skladu s načelima europske politike zaštite okoliša.

Pred ministarstvom nadležnim za okoliš mnogobrojni su zadaci. Učinkovitost u obavljanju tih zadataka smanjena je nedostatkom strateškog pristupa u samom procesu prilagodbe zakona i nedostatnom suradnjom ministarstva nadležnog za okoliš s drugim ministarstvima i tijelima državne uprave. Još jednom na kraju treba naglasiti slab položaj ministarstva nadležnog za okoliš u sustavu državne uprave, kao i nedovoljnu kompetentnost lokalne samouprave za provedbu stečevina.

Nadalje i pred stručnjacima su veliki zadaci. Prvenstveno se to odnosi na analizu učinaka usvajanja propisa EU iz područja zaštite okoliša i izradu programa prilagodbe nacionalnog zakonodavstva uz postupnu analizu zakonskih praznina po sektorima.

Iskustva zemalja kandidata i pristupnica⁵⁸ pokazuju da uspješnost procesa približavanja ovisi o tome u kolikoj je mjeri zadatak cjelokupne državne uprave i koliko je uspješna njegova koordinacija na nacionalnoj i međuministarskoj razini. Da bi cjelokupni proces bio što jednostavniji zemlje kandidati upućuju se i na regionalnu suradnju i na korištenje tehničko-financijske pomoći EU. Sve to trebalo bi rezultirati boljim stanjem okoliša u Hrvatskoj, a time i većim blagostanjem građana.

⁵⁸ Vidjeti na pr. www.mzopu.hr.

Dodatak I

PLAN PROVEDBE SPORAZUMA O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU - PODRUČJE OKOLIŠA		
Mjera	Rok provedbe	Nositelj
Izraditi planove intervencija za slučaj nekontroliranog istjecanja opasnih tvari u okoliš	9/2004	Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (MZOPUIG)
Izraditi nacrt programa usklađivanja zakonodavstva RH s pravnom stečevinom EZ-a iz područja obuhvaćenih čl. 103 (okoliš)	12/2004	MZOPUIG
Izraditi strategiju informiranja javnosti MZOPUIG	3/2004	MZOPUIG
Izraditi II. Nacionalno izvješće o promjeni klime prema UNFCCC konvenciji	12/2004	MZOPUIG
Izraditi Plan provedbe strategije gospodarenja otpadom	12/2004	MZOPUIG
Izraditi Državni program postupanja s otočnim krutim otpadom	12/2004	MZOPUIG; Ministarstvo financija (MFIN)
Izraditi Plan upravljanja vodama u slivu rijeke Save od 2003. do 2006. godine	9/2004	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva (MPŠIVG)
Izraditi okvir za formuliranje vodnogospodarskih planova na vodnim područjima obalnog pojasa	9/2004	MPŠIVG
Izraditi Godišnje izvješće o sanitarnoj kakvoći mora za 2003. godinu te tiskati karte i brošure	12/2004	MZOPUIG
Izraditi godišnje Nacionalno izvješće o monitoringu Jadrana	12/2004	MZOPUIG, MPŠIVG
Provesti reviziju Nacionalne strategije i akcijskog plana zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti	10/2004	MZOPUIG
Izraditi Državni plan i program za izvanredni događaj	12/2004	Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (MZSS)
Izraditi strategiju gospodarenja vodama	2/2004	MPŠIVG

Izvor: Nacionalni program RH za pridruživanje EU - 2004. godina, www.mei.hr

Literatura

Croatia - Country Economic Memorandum, 2003, <http://www.world-bank.hr>.

Črnjar, Mladen, 2002, *Ekonomika i politika zaštite okoliša*, Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci i Glosa.

Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, 1993, dokument pripremljen za konferenciju "Environment for Europe", Lucern.

EDC Ltd/EPE, 1997, *Compliance costing for approximation of EU environmental legislation in the CEEC*.

Fifth Environmental Action Programme of the European Community (Towards Sustainability), Official Journal of the European Communities, 17.5.1993.

Development of Implementation Strategies for Approximation in Environment (DISAE), 2003, Phare Final Report.

Hughes, G., 1993, "Are the Costs of Cleaning up Eastern Europe Exaggerated? Economic Reform and the Environment", *Oxford Review of Economic Policy* 7(4), str. 106-136.

Kordej-De Villa, Željka, 2003, *Formuliranje i provođenje politike zaštite okoliša: primjer Hrvatske*, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Izviješće o stanju okoliša, 2003, <http://www.mzopu.hr>.

Lončarić-Horvat, Olivera, Leo Cvitanović, Igor Gliha i dr. (ur.), 1997, *Osnove prava okoliša*, Zagreb: Organizator.

Nacionalni plan djelovanja za okoliš, 2002, Zagreb: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja.

Nacionalna strategija zaštite okoliša, 2002, Zagreb: Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske.

Nacionalni program RH za pridruživanje EU - 2004. godina, 2004, www.mei.hr.

Narodne novine, različita godišta.

Sixth Environmental Action Programme of the European Community (Environment 2010: Our Future, Our Choice (COM 2001; 31).

Smith, Steven, 1995, "The Role of the European Union in Environmental Taxation" u Lans Bovenberg i Sijbren Cnossen *Public Economics and the Environment in an Imperfect World*, Boston: Kluwer Academic Publishers, str. 221-237.